



BIJLAGE 4.2

ONDERZOEKSLEIDRAAD

*Bijlage behorende bij de meervoudig onderhandse aanbestedingsprocedure
'Onderzoek vuurwerkcramp Enschede' ten behoeve van de Tweede Kamer*

Inleiding

Op 21 juni 2021 heeft de Tweede Kamer de motie van het lid Leijten over onafhankelijk onderzoek naar de vuurwerkramp in Enschede aangenomen (Bijlage 4.1). Deze motie volgde op een voorgeschiedenis van ruim 20 jaar. Voor een goed begrip van de motie wordt de achtergrond in de bijlage A bij de onderhavige Bijlage 4.2 geschetst. De motie Leijten "verzoekt het presidium met een voorstel te komen voor een onafhankelijk onderzoek naar de vuurwerkramp in Enschede en de afhandeling daarvan en daarbij de bevindingen van onderzoeker Van Buitenen te betrekken". Het presidium heeft de commissie J&V vervolgens gevraagd een onderzoeksvoorstel te doen voor de uitwerking van die motie. De commissie J&V heeft vervolgens op 30 maart 2022 ingestemd met dit onderzoeksvoorstel en het presidium op 20 april 2022.

Onderzoeksleidraad

Deze paragraaf gaat achtereenvolgens in op de doelen die met het voorgestelde onderzoek worden nagestreefd, op de onderzoeksvragen die daartoe beantwoord moeten worden, op de voorgestelde onderzoeksafbakening en op de onderzoeksopzet.

Doelstelling

Het doel van het voorgestelde onderzoek is tweeledig:

1. Achterhalen in hoeverre de lessen uit de vuurwerkramp in Enschede en de eerdere vuurwerkramp in Culemborg¹ zijn vertaald in maatregelen om soortgelijke rampen te voorkomen en – waar dat niet het geval is – aanbevelingen doen om de benodigde maatregelen alsnog te treffen.
2. Inzicht bieden in de wijze waarop de rijksoverheid reageert op fysieke rampen en in het bijzonder in de wijze waarop zij lering uit dergelijke rampen.

Het voorgestelde onderzoek draagt naar verwachting bij aan een veiliger opslag van vuurwerk in ons land² en aan een adequatere bestrijding van eventuele vuurwerkbranden. Ook beoogt het handvatten te bieden om te bevorderen dat beter wordt geleerd van fysieke rampen.

Onderzoeksvragen

Om deze doelen te bereiken, dient het voorgestelde onderzoek antwoord te geven op de onderstaande vragen:

¹ Op [14 februari 1991](#) vatte in Culemborg een vuurwerkopslagruimte van het bedrijf MS Vuurwerk BV vlam en ontplofte. Er vielen 2 doden, 20 à 30 gewonden en de explosies veroorzaakten grote materiële schade in de wijde omtrek.

² Daarbij is het van belang op te merken dat ontwikkelingen omtrent een eventueel verbod op consumentenvuurwerk, het houden van vuurwerkshows, etc. van invloed zijn op de hoeveelheid vuurwerk die in Nederland wordt opgeslagen.

1. Is er aantoonbaar geleerd van de vuurwerkrampen in Enschede en Culemborg, in het bijzonder op de aspecten 'vuurwerkregelgeving' en 'brandbestrijding'?
Deelvragen zijn:
 - a. Was er aantoonbaar geleerd van de vuurwerkkramp in Culemborg op het moment dat de ramp in Enschede plaatsvond en – zo niet – waarom niet?
 - b. Welke lessen zijn getrokken uit de vuurwerkkramp in Enschede?
 - c. Welke maatregelen heeft de overheid naar aanleiding daarvan genomen?
 - d. Volstaan de getroffen maatregelen om herhaling te voorkomen? En, zo niet, wat moet er nog gebeuren?
2. Wat zegt het overheidsoptreden na de vuurwerkkramp in Enschede over de wijze waarop de rijksoverheid reageert op fysieke rampen en daar lering uit trekt?
Deelvragen zijn:
 - a. Hoe trekt de rijksoverheid lering uit fysieke rampen? En hoe is gewaarborgd dat onafhankelijk onderzoek naar dergelijke rampen plaatsvindt?
 - b. Wat waren de gewenste en ongewenste reflexen in het overheidsoptreden na de vuurwerkkramp in Enschede, wat verklaart deze reflexen en hoe zijn deze van invloed geweest op de mate waarin is geleerd van de vuurwerkkramp?
 - c. Zijn deze reflexen ook zichtbaar bij andere fysieke rampen, oftewel: waren deze reflexen uniek voor de vuurwerkkramp in Enschede of doen ze zich vaker voor?
 - d. Hoe kunnen de gewenste reflexen worden bestendigd en de ongewenste worden aangepakt, opdat optimaal wordt geleerd van fysieke rampen?

Onderzoeksafbakening

De motie verzoekt het presidium om de bevindingen van onderzoeker Van Buitenen te betrekken bij het uit te voeren onderzoek naar de vuurwerkkramp. De voorbereidingsgroep heeft geconstateerd dat de rapportage van Van Buitenen zeer omvangrijk is (bijna 1400 pagina's) en een breed scala aan bevindingen omvat. Deze bevindingen betreffen:

- het functioneren van zowel de landelijke, de regionale als de lokale overheid, evenals dat van de justitieketen; en
- zowel de toedracht van de ramp als de afhandeling daarvan; en
- zowel de strafrechtelijke afwikkeling van de ramp als de lessen die daar (al dan niet) uit zijn getrokken.

Naar het oordeel van de voorbereidingsgroep is het niet haalbaar alle bevindingen van Van Buitenen nader te onderzoeken, omdat dit een zeer omvangrijk onderzoek – bijvoorbeeld een parlementaire enquête – zou vereisen. De voorbereidingsgroep stelt daarom voor het onderzoek als volgt af te bakenen.

Focus op de leervraag, niet op de schuldvraag: De voorbereidingsgroep stelt voor het onderzoek te richten op hetgeen al dan niet is geleerd van de vuurwerkkramp, omdat dit mogelijkheden biedt de veiligheid omtrent de opslag van vuurwerk en de bestrijding van vuurwerkbranden te vergroten. Het vaststellen van schuld/doen van strafrechtelijk onderzoek is – gegeven de scheiding der machten - niet aan de Kamer. Het voorgestelde onderzoek richt zich dus niet op de strafrechtelijke afwikkeling van de vuurwerkkramp. De focus op leren impliceert ook dat in het uit te voeren onderzoek geen oordeel zal worden gegeven over de review van Van Buitenen en ook niet over

eerder uitgevoerde onderzoeken naar de vuurwerkramp, zoals het onderzoek van de commissie-Oosting.

Focus op vuurwerkregelgeving en brandbestrijding: De voorbereidingsgroep stelt voor het onderzoek te richten op onderwerpen waarop naar verwachting nog veiligheids-winst te boeken valt, namelijk vuurwerkregelgeving en de bestrijding van eventuele vuurwerkbranden. Dit sluit aan bij de bevinding van Van Buitenen dat zich in Nederland opnieuw een vuurwerkramp zou kunnen voordoen, omdat de vuurwerkregelgeving tekortkomingen vertoont en de voorschriften voor het bestrijden van vuurwerkbranden nauwelijks zijn verbeterd. Ook stelt Van Buitenen dat de vuurwerkramp in Enschede zich niet had kunnen voordoen als op het gebied van regelgeving voor de opslag van vuurwerk voldoende zou zijn geleerd van de ramp in Culemborg.

Relevante bevindingen Van Buitenen

- “Een ramp zoals in Enschede gebeurde kan zich nog steeds voordoen. Vanwege het onvermogen van de Nederlandse overheid om fouten toe te geven en lessen te trekken, is de regelgeving op het gebied van de opslag, classificatie en blussen van vuurwerk nog steeds slechter dan in de ons omringende landen”. (p. 12)
- “De brandweerlieden die naar de vuurwerkramp in Enschede zijn gestuurd, gingen hun dood tegemoet. Dit lag niet aan het vuurwerk, maar aan verkeerde blusvoorschriften, foutieve instructies en verkeerde handelingen tijdens het blussen. Op dit punt is er in Nederland nagenoeg niets verbeterd.” (p. 12)
- De regelgeving voor het vervoer en de opslag van vuurwerk in Nederland was zo gebrekkig dat hierop de oorzaak van de vuurwerkramp in Enschede is terug te voeren. Wanneer de (werkelijke) lessen die uit de vuurwerkexplosie in Culemborg zijn getrokken, waren opgevolgd, “dan was de vuurwerkramp in Enschede simpelweg niet mogelijk geweest.” (p. 16)

Ook in andere publicaties worden vraagtekens geplaatst bij de mate waarin is geleerd van de vuurwerkramp in Enschede. Zo verscheen in 2020 een artikel in het tijdschrift Milieu en Recht, waarin de auteur onder meer concludeert dat “voor wat betreft vuurwerk veel lessen geleerd, maar de belangrijkste toch niet: het gebruik van de (internationale) vervoersclassificatie in de regels voor inrichtingen”.³

Focus op rol van de rijksoverheid en de Tweede Kamer: Bij het ontstaan en de afhandeling van de vuurwerkramp was een breed scala aan partijen betrokken. Dat betrof zowel partijen die betrokken waren bij de strafrechtelijke afwikkeling (Politie, Rijksrecherche, OM, NFI, etc.) als overheidsorganisaties op landelijk, regionaal en lokaal niveau. De voorbereidingsgroep stelt voor het onderzoek te focussen op de rol die de rijksoverheid heeft gespeeld bij de vuurwerkramp en daarbij ook aandacht te besteden aan de rol van de Tweede Kamer, omdat:

- De verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de wet- en regelgeving inzake transport, classificatie en opslag van vuurwerk bij het kabinet en de Eerste en Tweede Kamer ligt.

³ Breejen, A. den, *Tussen wal en (zee)schip: de vuurwerkramp en de (niet-)getrokken lessen*, Milieu en Recht, 30 april 2020. Zie [reader Achtergrondinformatie II Vuurwerkramp](#), artikel 2.

- Het aan de Tweede Kamer is om het functioneren van de regering (en niet dat van regionale en lokale overheden) te controleren.
- De voorbereidingsgroep - om onderzoeksvraag 2b te beantwoorden - voorstelt ook andere fysieke rampen waarbij de rijksoverheid een rol had te analyseren (zie volgende alinea), zodat het onderzoek inzichten kan opleveren die breder binnen de rijksoverheid toegevoegde waarde hebben.

Onderzoeksopzet

Gezien de omvang van het uit te voeren onderzoek en de vereiste onafhankelijkheid daarvan, zal het onderzoek door een externe partij moeten worden uitgevoerd (zie ook paragraaf 3 en 4 van deze notitie). Het is aan de onderzoekers die dit onderzoek gaan uitvoeren om te bepalen welke onderzoeksmethoden zij het best in kunnen zetten om de onderzoeksvragen te beantwoorden. Wel doet de voorbereidingsgroep daartoe één concreet voorstel en één suggestie:

1. Verbreiding naar andere fysieke rampen: Om inzicht te krijgen in de gewenste en ongewenste reflexen in het overheidsoptreden na fysieke rampen, volstaat een onderzoek dat zich uitsluitend richt op de vuurwerkramp in Enschede niet. Daarom stelt de voorbereidingsgroep voor ook te reflecteren op de reactie van de overheid op andere fysieke rampen waarbij tekortkomingen in beleid of wet- en regelgeving een rol hebben gespeeld. Te denken valt aan de brand in een cellencomplex bij Schiphol (2005) en het mortierongeval in Mali (2016).
2. Internationaal vergelijkend onderzoek: Om te toetsen of de veiligheid van het transport en de opslag van vuurwerk optimaal is geborgd in de Nederlandse wet- en regelgeving, kan het nuttig zijn een globale vergelijking te maken met wet- en regelgeving in enkele omliggende landen (zoals België, Denemarken en Duitsland). De voorbereidingsgroep laat het aan de onderzoekers om te bepalen of deze activiteit nodig is om te komen tot aanbevelingen om de wet- en regelgeving in Nederland te verbeteren.

Bijlage A: Voorgeschiedenis

Achtergrond Vuurwerkcramp

In de middag van zaterdag 13 mei 2000 vond bij het vuurwerkbedrijf SE Fireworks aan de Tollensstraat in Enschede een zeer zware vuurwerkontploffing plaats. Deze vuurwerkcramp kostte aan 22 personen het leven, onder wie vier brandweermannen. Ongeveer 950 personen raakten gewond, van wie een aantal ernstig. De ramp veroorzaakte bij velen groot persoonlijk leed. De materiële schade was enorm. De gemeente Enschede, de provincie Overijssel en de Rijksoverheid besloten kort na de ontploffing tot een onderzoek door een onafhankelijke commissie. Daartoe is op 26 mei 2000 de Commissie onderzoek vuurwerkcramp geïnstalleerd. De commissie-Oosting kreeg tot taak onderzoek te doen naar de oorzaak, de toedracht en de bestrijding van de vuurwerkontploffing en de directe gevolgen ervan, alsmede naar de organisatie en de eerste uitvoering van de zorg voor de door de ramp getroffen. Op 28 februari 2001 heeft de commissie-Oosting haar eindrapport gepresenteerd.

Reviewrapport Van Buitenen

De vaste commissie voor Justitie en Veiligheid heeft op 6 december 2018 in een besloten gesprek een toelichting gekregen van dhr. Van Buitenen op zijn rapport 'Review Strafvervolging Vuurwerkcramp Enschede'. Van Buitenen had daarvoor zijn rapport vertrouwelijk ter beschikking gesteld aan de commissie, evenals een samenvatting. Van Buitenen schrijft in zijn samenvatting dat het reviewrapport, hoe omvangrijk en gedetailleerd ook, het product is van vier jaar werk door één man, zonder opsporingsmandaat en zonder uitgebreide ondersteuning. Het rapport kent, volgens Van Buitenen, ongetwijfeld zwakke plekken. Hij verzoekt daarom om het reviewrapport te bekijken op bevindingen die ertoe doen en die zó serieus zijn dat opvolging geboden is.

Verzoek aan Onderzoeksraad voor Veiligheid (OvV)

De leden Van Raak (SP), Van der Staaij (SGP) en Krol (50PLUS) schrijven op 16 januari 2019 aan de commissie J&V dat het onderzoek van de heer Van Buitenen heel omvattend is en veel technische informatie bevat. Zij stellen dat bij veel Kamerleden de behoefte bestaat om onafhankelijke deskundigen naar dit uitgebreide onderzoek te laten kijken. De vaste commissie voor Justitie en Veiligheid heeft in haar procedurevergadering van 20 februari 2019 besloten aan de Kamer voor te stellen de OvV, gezien zijn onafhankelijkheid, taak en deskundigheid, te vragen een advies uit te brengen over het rapport 'Review Strafvervolging Vuurwerkcramp Enschede' van Buitenen. In haar vergadering van 19 maart 2019, heeft de Kamer daartoe besloten. Dit advies is op 21 maart 2019 per brief aan de OvV gevraagd. De OvV heeft bij brief van 29 april 2019 echter laten weten het gevraagde advies niet uit te kunnen brengen, onder meer omdat de wijze waarop de OvV onderzoek verricht zich niet leent voor historisch onderzoek.

Motie Van Raak c.s.

Op dinsdag 26 november 2019 heeft de Tweede Kamer vervolgens de motie Van Raak c.s. aangenomen waarin de Stichting Maatschappij en Veiligheid (SMV) wordt gevraagd een specifieke projectomschrijving en een bijbehorende begroting te maken van het

advies dat zij bereid is te geven over de nadere lessen die uit de vuurwerkramp in Enschede moeten worden getrokken en of eerdere lessen in de praktijk zijn doorgevoerd. Op basis daarvan hebben de leden Van Raak, Krol en Van der Staij een voorstel gedaan voor uitwerking van het gewenste onderzoek. Door een samenloop van omstandigheden (uitbreken coronapandemie, Tweede Kamerverkiezingen, etc.) heeft geen besluitvorming over dit onderzoeksvoorstel plaatsgevonden in de commissie J&V.

Motie Leijten

Op 21 juni 2021 heeft het lid Leijten opnieuw een motie ingediend die oproept tot een onafhankelijk onderzoek naar de vuurwerkramp in Enschede. Deze motie is bij ruime meerderheid aangenomen. De motie "verzoekt het presidium met een voorstel te komen voor een onafhankelijk onderzoek naar de vuurwerkramp in Enschede en de afhandeling daarvan en daarbij de bevindingen van onderzoeker Van Buitenen te betrekken". Deze onderhavige Bijlage 4.2 bevat de kaders voor de uitwerking van deze motie.